

Maurice Ngonika

Insertion, réinsertion et
cohésion sociales en France :

*une approche des politiques publiques
et de leurs acteurs*



Du même auteur :

Congo-Brazzaville, 50 ans après, quel bilan ?
Editions de l'Harmattan, 2010

Congo-Brazzaville, la Cuvette-Ouest n'existe pas.
Edilivre-Editions APARIS, 2009

Denis Sassou N'guesso, une valeur sûre en politique.
Edilivre-Editions APARIS, 2009

*Contribution à la connaissance de la notion
d'éducation.* Edilivre-Editions APARIS, 2008

L'insertion socioprofessionnelle en France. Corbet,
2006

*La qualité en formation initiale et en formation
professionnelle continue.* Corbet, 2006

L'éducation au Congo-Brazzaville. Editions
Paradigme, 2000

Maurice Ngonika

Insertion, réinsertion et cohésion sociales en France

*Une approche des politiques publiques
et de leurs acteurs*

Éditions EDILIVRE APARIS
93200 Saint-Denis – 2011

www.edilivre.com

Edilivre Éditions APARIS

175, boulevard Anatole France – 93200 Saint-Denis

Tél. : 01 41 62 14 40 – Fax : 01 41 62 14 50 – mail : actualite@edilivre.com

Tous droits de reproduction, d'adaptation et de traduction,
intégrale ou partielle réservés pour tous pays.

ISBN : 978-2-8121-4160-7

Dépôt légal : juin 2011

© Edilivre Éditions APARIS, 2011

INTRODUCTION GENERALE

Dans son rapport sur l'instruction publique présenté à l'assemblée nationale, en avril 1792, Condorcet utilise, pour la première fois, mais de façon tout à fait implicite, la notion d'éducation permanente : « L'instruction publique dit-il, doit être universelle c'est-à-dire s'étendre à tous les citoyens, embrasser dans ses divers degrés, le système entier, les connaissances humaines, assurer aux hommes dans tous les âges de la vie, la faculté de conserver leurs connaissances et d'en acquérir de nouvelles, instruire le peuple et lui montrer l'art de s'instruire lui-même. ».¹ Mais il faut attendre 1970, date à laquelle l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) se saisit de cette notion pour en faire une idée maîtresse de sa politique à venir, un concept central de la pratique générale de l'éducation. Auparavant, la notion d'éducation permanente ne faisait pas l'unanimité. Elle était considérée comme « contestataire, fantaisiste et

¹ Elisabeth et Robert Badinter : Condorcet, un intellectuel en politique. Fayard 1988, pp.397-398.

marginale ».² Depuis, l'éducation permanente a acquis ses lettres de noblesse. Elle se définit à partir : des âges (préscolaire, scolaire et universitaire, professionnel, post-professionnel ou retraite) qui la structurent ; des moyens (humains, matériels et financiers) qu'elle utilise ; des secteurs (formations générale, professionnelle, politique, syndicale, humanitaire, environnementale, etc.) où elle s'exerce ; des fonctions (de préparation au changement et de formation) qu'elle remplit.

La fonction de préparation au changement peut être illustrée par le cas d'un travailleur qui a perdu son emploi du fait de la modernisation des outils de production de son entreprise ou suite à un licenciement économique et qui suit une formation dans le même domaine d'activité ou dans un autre domaine, soit pour s'adapter à une nouvelle technologie, soit pour acquérir de nouvelles compétences, ou encore pour apprendre un autre métier. Ce travailleur est en situation de reconversion. La fonction de formation regroupe l'alphabétisation, les stages de recyclage et de perfectionnement : un stage de recyclage est un renouvellement, un maintien, une mise à jour des connaissances ; un stage de perfectionnement est un complément, un approfondissement des connaissances dans un domaine donné.

L'alphabétisation qui fait aussi partie de la fonction de préparation au changement se définit comme « l'enseignement de la lecture et de l'écriture aux éléments analphabètes d'une population ».³ Un analphabète est donc un individu qui ne sait ni lire, ni

² Bibliothèque Laffont : L'éducation permanente, 1975.

³ Le Than Khoï : L'éducation comparée. A. Colin, 1982.

écrire, ni compter dans une langue donnée. Mais peut aussi être considérée comme analphabète, toute personne qui pourtant sait manier ces instruments, mais qui manque totalement de connaissance dans un domaine donné, celui de l'informatique par exemple. L'analphabétisme a pour corollaires la pauvreté et l'exclusion. Celles-ci constituent de véritables fléaux qui sévissent dans les pays du Tiers-Monde. Pourtant, il existe aussi, dans les pays industrialisés, de plus en plus de personnes analphabètes et en situation de précarité. Si dans le Tiers-Monde, l'analphabétisme est le fait de l'éducation coloniale qui a marginalisé la plus grande partie de la population et du sous-développement chronique qui maintient le statu quo, en revanche, dans les pays industrialisés qui ont atteint un niveau de développement ou de prospérité élevé, la crise économique apparaît comme l'une des causes de la précarité. C'est dire que le chômage frappe d'abord et avant tout ceux qui n'ont pas un minimum d'acquis de base susceptibles de leur permettre de prendre pied dans la vie quotidienne.

L'analphabétisme et l'illettrisme, écrit Véronique Espérandieu,⁴ « s'ils ne sont pas un empêchement à conserver un emploi, deviennent en revanche des obstacles dans la recherche d'un nouveau. Le remplissage d'un formulaire lors de l'inscription aux assedic ou des papiers d'embauche, le dépouillement des offres d'emploi... sont autant d'opérations qui permettent aux intéressés de prendre conscience de leurs limites ». Face à toutes ces difficultés, elle pose la problématique suivante : « comment assurer une

⁴ Véronique Espérandieu et coll. : Des illettrés en France. Rapport au Premier ministre. La Documentation française, 1984.

consommation correcte si on ne peut pas disposer d'une information précise et suffisante, évaluer les risques d'un achat ou d'un crédit, discuter avec un démarcheur à domicile, choisir entre plusieurs produits ayant le même prix, caractéristiques... ? comment se déplacer de façon autonome voire satisfaisante si on ne peut pas se servir des horaires d'avion, de train, d'autobus, lire le plan d'une ville ? comment gérer correctement son argent ou faire ses achats si on ne sait pas remplir un chèque, utiliser sa carte bancaire ? comment s'inscrire comme demandeur d'emploi, rechercher un emploi, payer ses impôts ou profiter de ses droits sociaux si on n'est pas en mesure de fournir un document ou un dossier à la demande des différents services ? comment suivre la scolarité des enfants si on n'a pas un niveau suffisant, donner du lait à son bébé, prendre sa température, lui donner un médicament si on ne sait pas mesurer les graduations du biberon, effectuer un dosage alimentaire ? ».

Il apparaît clairement que l'analphabétisme et l'illettrisme sont à la fois un problème d'éducation, de culture et de vie quotidienne. Je perçois trois enjeux, l'analphabétisme est un véritable frein au développement socio-économique, sociopédagogique et personnel : du point de vue socio-économique, il n'y a pas d'avancée significative dans ce domaine tant que la grande majorité de la population reste analphabète ; du point de vue sociopédagogique, les parents analphabètes ne peuvent ni suivre la scolarité de leurs enfants, ni aider ces derniers à surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés sur le plan scolaire ; du point de vue individuel, donner à chacun la possibilité de maîtriser l'écriture, la lecture, le

calcul, c'est lui donner une certaine autonomie, lui fournir les moyens de s'en sortir.

Par ailleurs, dans la société occidentale où l'écrit conserve toute son importance en dépit de l'existence d'autres moyens de communication, dans les pays industrialisés soumis de façon incessante aux mutations scientifiques, techniques et technologiques, il est évident que les analphabètes rencontrent d'énormes difficultés d'insertion et soient menacés par l'exclusion. Mais il n'y a pas que les analphabètes qui sont menacés. Dans la société occidentale, société industrialisée et donc de consommation où le travail détermine tout, les filets sociaux de récupération et la solidarité naturelle sont quasi-inexistants, l'exclusion de l'emploi déclenche d'autres exclusions, celles de la famille, du logement, du système de santé notamment. Or, si on n'a ni travail, ni famille, ni logement, on n'a non seulement plus rien, mais aussi et surtout on n'est plus rien, on est dans l'isolement social, je dirai, dans une situation dramatique.

Face à cette problématique, « la formation professionnelle continue qui a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de culture et de qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social⁵ » et qui a longtemps été considérée comme une réponse à l'exclusion, montre, malheureusement aujourd'hui, ses limites. En effet, il faut rappeler qu'après une longue évolution, après la seconde guerre mondiale, période caractérisée par une pénurie de main

⁵ Art. L. 900-1 du Code de travail.

d'œuvre, la formation professionnelle continue prend véritablement corps grâce au travail des femmes, à l'immigration et au développement de la relation formation-emploi. Sur le modèle nord-américain symbolisé par la devise « vivre mieux en produisant mieux » de Jean Monet,⁶ on prône le développement ou le progrès technique et la productivité, on parle de « plein emploi de croissance⁷ ». De 1959 à 1966, un certain nombre de lois sont adoptées notamment celles relatives à la promotion sociale, à la formation professionnelle, à l'orientation afin de mieux accompagner cette croissance économique ; un fonds national de l'emploi est créé afin de corriger certaines ombres conjoncturelles au niveau des secteurs d'activité.⁸ Mais en dépit de ces efforts, le chômage ne baisse pas, bien au contraire, il progresse dangereusement jusqu'en 1982 date à laquelle le nombre de demandeurs d'emploi atteint 1.226.500 contre seulement 313.340 en 1972.⁹ Cette forte montée du chômage dont les jeunes sont les principales victimes est une des conséquences de l'échec de la politique menée et de la crise économique. Aggravée par le premier choc pétrolier qui va obliger les pouvoirs publics à trouver de nouveaux équilibres, la France se projette dans une nouvelle ère, celle de la modernisation de l'économie grâce au 9^e plan (1984-1988) reposant sur deux axes principaux : l'introduction de la robotique et de l'informatique ; la

⁶ Jean Monet cité par Bernard Liétard.

⁷ Bernard Liétard : Chronique d'un vieux ménage Formation-emploi. Groupe familial N°145, octobre 1994, P.4

⁸ Idem.

⁹ Idem.

mise en place de nouvelles formes d'organisation et de gestion. Mais ni le 9^e plan, ni les nouvelles technologies, ni les formes d'organisation n'y feront rien : de nombreux bassins d'emplois ferment notamment dans le Nord et dans le domaine de la sidérurgie.

Donc, c'est à cause de la crise économique, des mutations de la science et de la technologie, des transformations sociales que les exclusions se développent et se multiplient. Paradoxalement, c'est du fait de ces mêmes causes que nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un nouveau lexique : robotique ; informatique ; automatisation ; organisation ; flexibilité ; reconversion ; accompagnement ; coaching ; etc. « La réalité recouverte par ces mots qui sont le résultat d'une véritable éclosion intellectuelle, écrit Jean Berbaum,¹⁰ exige de chacun de nous, quelle que soit la situation sociale, économique ou professionnelle, un niveau élevé de conscience, pour s'adapter à ces évolutions. ». Pour lutter efficacement contre les exclusions, pour s'adapter aux mutations scientifiques, techniques et technologiques, pour s'adapter au monde d'aujourd'hui et plus encore à celui de demain, pour relever tous les défis sur tous les plans, de nombreux dispositifs sont mis en place, des mesures sont prises régulièrement, des actions sont menées, des moyens très importants sont mobilisés dans un seul et unique objectif : assurer l'insertion et la réinsertion sociales, donc l'intégration de tous (enfants, familles, jeunes, adultes, salariés, non salariés, chômeurs, demandeurs d'emploi, personnes âgées, malades ou handicapées, etc.) pour une meilleure cohésion sociale,

¹⁰ Analyse systémique des actions de formation, PUF, 1980.

avec une exigence fortement affirmée en matières d'alternance, de partenariat, de coordination, de contrôle, d'évaluation et de qualité de service rendu.

Traiter de l'insertion et de la réinsertion sociales, pour ma part, revient à inventorier, les divers dispositifs, mesures et actions mis en place, par le biais d'une approche des politiques sociales et de leurs acteurs. Approche, politiques sociales, acteurs sont quatre mots importants qui méritent qu'on s'y arrête un instant.

D'abord, le mot « approche », que veut-il dire ? Approche, c'est comme appui, qui vient du verbe appuyer ; approche c'est aussi comme apport, qui vient du verbe apporter ; approche vient donc du verbe approcher, en fait, il ne s'agit pas du verbe approcher, mais de s'approcher. S'approcher pourquoi ? Pour mieux voir, identifier, observer, décrire, etc.

Ensuite, le mot « politiques ». Quand on parle de politique, on peut en parler au masculin ou au féminin. On dit un politique, entendu comme homme politique ou personne qui fait de la politique. On dit aussi une politique, plus difficile à cerner, raison pour laquelle je vais commencer par énumérer un certain nombre d'éléments constitutifs d'une politique avant de définir ce mot. Les éléments d'une politique sont notamment : le ou les problèmes existant(s) ou à venir ; les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre ; les moyens mobilisés, généralement d'ordres matériel, humain et financier ; la temporalité, le temps ou la période ; l'échéancier, le plan d'action ou la planification des actions ; le pilotage ; l'élaboration ou la conception ; la mise en œuvre ou la réalisation ; l'évaluation, etc. Pour donner une définition du mot politique qui intègre tous ces éléments, je dirai que la politique est un ensemble

d'objectifs quantitatifs et qualitatifs à réaliser dans le temps et l'espace... Prenons maintenant l'adjectif « sociales ». Pour le définir, c'est très simple. Il faut partir des expressions couramment utilisées à savoir « je ne fais pas du social » ou « je fais du social ». Faire du social, c'est s'occuper des gens, disons mieux des problèmes des gens. Mais quels sont les problèmes auxquels les gens sont confrontés ? Ce sont généralement, le manque de qualification, d'emploi, de logement, de moyens (pour se soigner, se nourrir, se vêtir correctement), etc. On peut donc comprendre que, par politiques sociales (je dirai plutôt, politiques publiques en matière d'insertion et de réinsertion sociales), il faut donc entendre, politiques en matières d'accueil, d'information et d'orientation, d'éducation, de formation et d'apprentissage, d'emploi, de santé, d'action sociale, d'action médico-sociale, de solidarité et de lutte contre les exclusions et les discriminations, etc.

Enfin, je terminerai par le mot « acteurs » qui veut dire, qui agit, fait, intervient, régule, décide, finance, etc. C'est un acteur bien distinct de l'acteur du cinéma ou du simple exécutant. Acteur ici désigne à la fois une personne physique (vous et moi en tant que décideur, salarié, bénéficiaire, bénévole, etc.) ou morale (Etat, collectivités territoriales, organismes, associations, établissements, etc.). Alors quels sont les acteurs qui décident, élaborent ou appliquent les politiques publiques en matières d'accueil, d'information et d'orientation, de formation, d'emploi, de santé, d'action sociale, d'action médico-sociale, de solidarité et de lutte contre les exclusions et les discriminations, etc. ?

PARTIE 1

PRINCIPAUX ACTEURS DES POLITIQUES PUBLIQUES

1

INSTITUTIONS PUBLIQUES

L'Etat et ses diverses instances

Définition. L'Etat est une « forme d'organisation politique et juridique d'une société (en tant que communauté de citoyens) ou d'un pays, c'est le titulaire abstrait et permanent d'un pouvoir dont les gouvernants ne sont que des agents en service essentiellement passagers ». ¹¹ C'est « une communauté d'individus fixés sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé des rapports avec ses membres et une puissance suprême d'action, de commande et de coercition ». ¹² Au sommet de l'Etat se trouve le président de la République, Chef de l'Etat, Chef des Armées, président du Conseil des ministres. Sous le Chef de l'Etat se trouvent respectivement le Premier ministre, Chef du gouvernement, le gouvernement et

¹¹ Georges Burdeau : Institutions politiques et droit constitutionnel.

¹² Roger Carré De Malberg.

les différents ministres à la tête de leur ministère : environnement, économie, intérieur, éducation, travail, emploi, formation, santé, affaires sociales, justice, agriculture ou culture, etc. Chaque ministère se déploie sur l'ensemble du territoire sur quatre échelons : national, régional, départemental et local.

Différents niveaux et instances de l'Etat. A tous les niveaux, l'Etat dispose d'instances de décision, de consultation et administrative.

Au niveau national, l'instance de décision est le gouvernement par le biais : du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui définit les orientations prioritaires de la politique menée par les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle continue ; du ministère de la Formation professionnelle qui veille à l'application des orientations définies par le comité interministériel et assure la coordination des actions mises en œuvre par les différents partenaires ministériels ; du conseil de gestion des fonds de la formation et de la promotion sociale qui répartit chaque année, les crédits de la formation entre les différents départements ministériels ; du groupe permanent des hauts fonctionnaires qui prépare les travaux du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et suit l'application de ses décisions. Les instances de consultation sont : le Conseil Economique et Social (CES) ; le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, il propose des mesures propres à assurer une meilleure coopération entre les administrations, les organismes professionnels et les organismes syndicaux afin d'assurer une meilleure utilisation des fonds publics et privés ; le Comité national de Coordination

des Programmes Régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR), il propose des mesures destinées à améliorer les résultats des politiques ; la commission nationale des comptes de la formation professionnelle, elle établit tous les ans un rapport sur l'utilisation des ressources de la formation professionnelle. Les instances administratives sont la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle, elle fusionne les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, il prépare, anime et coordonne la politique de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Au niveau régional, les instances de décision sont le préfet de région et la Conférence Administrative Régionale (CAR). Ce premier, en sa qualité d'interlocuteur privilégié des instances décentralisées, négocie le contrat de plan Etat/région et gère les crédits déconcentrés au niveau régional. Instance d'évaluation et de consultation sur les contrats de plan Etat/région et sur les programmes nationaux et communautaires concernant les régions, la conférence administrative régionale se prononce elle, sur les orientations de l'Etat et des régions notamment en matières de développement économique et social et d'aménagement du territoire et examine les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) afin d'harmoniser la gestion des moyens ou la mise en œuvre d'actions communes. L'instance de consultation et l'instance administrative sont respectivement, le Comité Régional de la Formation Professionnelle, de la Promotion Sociale et l'Emploi

(COREF) et la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Au sein de cette dernière se trouve le Service Régional du Contrôle de la formation professionnelle (SRC) animé par des inspecteurs et contrôleurs. Enfin, les dossiers de conventionnement ou d'agrément sont instruits et gérés par les services déconcentrés de plusieurs ministères à savoir la Délégation Académique à la Formation Continue (DAFCO), la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) qui fait désormais partie de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF). La direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assiste le préfet de région dans ses prises de décisions en matières d'emploi et de formation. Elle apporte surtout une capacité d'analyse et d'expertise en amont dans la mise en œuvre des politiques, contribue en aval dans l'évaluation et le suivi des interventions de l'Etat au niveau régional. Plus concrètement, elle assure par le biais de ses différents services le suivi de l'action de l'inspection du travail, la programmation régionale des interventions de l'Etat en matières d'insertion et de formation professionnelle, l'amélioration et l'ajustement de l'offre de formation continue aux besoins et au développement de l'emploi, le contrôle de la formation professionnelle, l'administration générale, la prospective, le traitement de la statistique et l'évaluation des politiques publiques, le suivi des interventions de l'Union européenne en matières d'emploi et de formation.